

# Determinazione dell'indennizzo dovuto per la compressione dei diritti di uso civico gravanti su un bacino imbrifero

Cons. Stato, Sez. VII 1° febbraio 2024, n. 1041 - Lipari, pres.; Franconiero, est. - Rocchetta S.p.A. (avv. Morrone) c. Regione Umbria (avv. Gobbo) ed a.

**Usi civici - Concessione per lo sfruttamento di un giacimento di acqua minerale naturale - Determinazione dell'indennità per la liquidazione degli usi civici - Determinazione dell'indennizzo dovuto per la compressione dei diritti di uso civico gravanti sul bacino imbrifero.**

(Omissis)

## FATTO

1. La società odierna appellante, concessionaria dalla Regione Umbria (con decreto presidenziale del aprile 1976, n. 269) per lo sfruttamento del giacimento di acqua minerale naturale denominata "Rocchetta" sito nel Comune di Gualdo Tadino, nell'omonimo bacino imbrifero, in un'area dell'originaria estensione di 21 ettari, poi ampliata a 208 ettari, agisce nel presente giudizio per l'annullamento del provvedimento regionale di cui alla determinazione del 23 marzo 2018, n. 2916, con cui è stato determinato l'indennizzo dovuto dalla concessionaria per la compressione dei diritti di uso civico gravanti sul bacino imbrifero, ai sensi degli artt. 5 e 6 della legge 16 giugno 1927, n. 1766 (*Conversione in legge del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, riguardante il riordinamento degli usi civici nel Regno, del R. decreto 28 agosto 1924, n. 1484, che modifica l'art. 26 del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, e del R. decreto 16 maggio 1926, n. 895, che proroga i termini assegnati dall'art. 2 del R. decreto-legge 22 maggio 1924, n. 751*).

2. Con il provvedimento impugnato era confermato il «valore di 20 €/mq attribuito alle aree di "tutela assoluta"» comprese nell'area in concessione (per un totale di € 11.021,30 annui), in cui sono installate le opere di captazione delle acque minerali, già stabilito con la precedente determinazione in data 12 novembre 2015, n. 8399, sul presupposto della loro equiparazione alle aree edificabili. Su ricorso della concessionaria l'equiparazione delle zone di tutela assoluta alle aree edificabili posta da quest'ultimo provvedimento a fondamento della stima di valore era stata giudicata illegittima dal Tribunale amministrativo regionale per l'Umbria con sentenza del 12 gennaio 2018, n. 49, in ragione della «*destinazione urbanistica agricola*» delle prime e l'esistenza su di esse di «*vari vincoli di natura ambientale che impediscono qualsiasi tipo di attività e/o sfruttamento economico*». Richiamati i criteri vigenti in materia di indennizzo per espropriazione di pubblica utilità, e la possibilità in questo ambito di enucleare usi dei suoli intermedi tra quelli a scopi edificatori e quelli agricoli, la sentenza aveva precisato che l'equiparazione delle aree in contestazione ai primi «*non può spingersi all'equiparazione del valore, a meno che non sussistano ragioni da indicare in motivazione tali da consentire un particolare sfruttamento economico delle prime, tenuto conto dei concreti vincoli conformativi, nel caso di specie pacificamente esistenti, insistenti sulle aree stesse*».

3. Nondimeno, con il provvedimento impugnato in questo giudizio è stato quindi confermato il valore di € 20,00 mq, sul presupposto che le aree di tutela assoluta costituiscono «*parte integrante dello stabilimento di imbottigliamento della Rocchetta spa situato in zona classificata D1 dallo strumento urbanistico comunale*».

4. Il ricorso conseguente proposto dalla Rocchetta contro quest'ultimo provvedimento è stato quindi respinto in primo grado dall'adito Tribunale amministrativo regionale per l'Umbria con la sentenza in epigrafe.

5. Questa ha statuito che nel riesercitarsi l'amministrazione resistente «*ha motivato le ragioni per le quali le opere insistenti sulle zone di tutela assoluta devono ritenersi come parte integrante dello stabilimento di imbottigliamento della Rocchetta*», in coerenza con la legislazione regionale di settore che qualifica come pertinenze del bene in concessione le opere di captazione ubicate anche al di fuori dell'area affidata (legge regionale dell'Umbria 22 dicembre 2008, n. 22 - *Norme per la ricerca, la coltivazione e l'utilizzo delle acque minerali naturali, di sorgente e termali*; art. 15). La sentenza ha inoltre affermato che la nuova determinazione regionale è conforme alla precedente sentenza di annullamento del 12 gennaio 2018, n. 49, e che sono pertanto infondate le censure relative alla mancata partecipazione procedimentale dedotte dalla società ricorrente, in ragione del fatto che questa non ha dimostrato in giudizio «*in quali termini il contenuto del provvedimento impugnato avrebbe dovuto essere diverso da quello in concreto adottato*».

6. Per la riforma della sentenza i cui contenuti sono così sintetizzabili la Rocchetta s.p.a. ha proposto il presente appello, in resistenza del quale si sono costituiti la Regione Umbria e la Comunità agraria "Appennino Gualdese".

## DIRITTO

1. Con il primo motivo d'appello viene censurata la statuizione di rigetto del motivo di impugnazione con cui era stata dedotta la violazione delle garanzie partecipative, a causa dell'omessa comunicazione di riavvio del procedimento ex art.



7 della legge 7 agosto 1990, n. 241, dopo l'annullamento in sede giurisdizionale del precedente provvedimento regionale di determinazione dell'indennità. Si sostiene che la sentenza avrebbe errato sul punto nel fare applicazione della c.d. sanatoria processuale di cui all'art. 21-octies, comma 2, della medesima legge generale sul procedimento amministrativo, sulla base di «*un inesistente onere di dimostrazione della diversità sostanziale del provvedimento impugnato rispetto a quello che l'Amministrazione avrebbe dovuto adottare*» a carico del ricorrente. Viene in contrario sottolineato che l'onere in questione si porrebbe in antitesi con la formulazione della norma da ultimo richiamata, che sul piano letterale riversa sull'amministrazione l'onere di dimostrare in giudizio «*che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato*». Al riguardo, si riconosce che in base al temperamento elaborato dalla giurisprudenza amministrativa la disposizione non può essere interpretata nel senso di addossare alla parte pubblica una prova diabolica diretta all'esclusione di tutte le alternative di fatto. Nondimeno, viene sottolineato che la prova dell'assenza di alternative andrebbe comunque esclusa in presenza di puntuali allegazioni di parte ricorrente. Questo - si aggiunge - sarebbe il caso oggetto del presente giudizio, in cui si è dedotta l'illegittimità della determinazione dell'indennità di compressione degli usi civici, poiché disancorata dal valore dei terreni da essi gravati, inficiata da sviamento di potere e avente l'effetto di "doppia imposizione" gravante sulla società ricorrente con riguardo alle particelle che erano state oggetto anche della delibera regionale del 26 maggio 2017, n. 106. Viene quindi evidenziato che la circostanza in questione avrebbe potuto essere valutata dalla Regione se questa avesse consentito alla società ricorrente di contraddire in sede procedimentale. Un ulteriore errore commesso dalla sentenza sarebbe consistito nel non avere questa considerato che «*si verte della legittimità di un provvedimento discrezionale adottato in sede di riedizione del potere a seguito di una sentenza di annullamento*», da cui deriverebbe l'obbligo per l'amministrazione soccombente di rideterminarsi in modo da soddisfare la pretesa azionata in giudizio vittoriosamente (così: Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 15 gennaio 2013, n. 2).

2. Con il secondo motivo d'appello sono riproposte le censure di violazione dei citati artt. 5 e 6 della legge 16 giugno 1927, n. 1766, che con riguardo alla determinazione dell'indennità per la liquidazione degli usi civici stabiliscono che questa sia quantificata in base al valore del terreno su cui essi gravano, sulla base di un'apposita perizia. La violazione delle citate disposizioni di legge si ricaverebbe dal fatto che la Regione Umbria avrebbe «*aprioristicamente*» stabilito il valore da attribuire alle zone di tutela assoluta nella misura di € 20 al mq, corrispondente a quella accertata come illegittima nel precedente contenzioso tra le parti (giudicato infatti «*del tutto errato*» dalla citata sentenza del 12 gennaio 2018, n. 49, del Tribunale amministrativo regionale per l'Umbria; e abbia poi espresso una motivazione *a posteriori* diversa da quella della delibera annullata, con il solo fine di eludere il giudicato. Al riguardo si ribadisce che l'errore consisterebbe nel considerare le opere di captazione delle acque insistenti nelle aree di tutela assoluta come parte integrante dello stabilimento di imbottigliamento della società ricorrente, sulla base della disciplina urbanistica di zona dal piano regolatore generale del Comune di Gualdo Tadino, che nelle aree in cui sono situate le sorgenti idriche (classificate come «*limite concessione acque minerali*») non prevede limiti di edificabilità per le relative attrezzature tecnologiche (art. 2.1.4 delle norme tecniche di attuazione). In contrario si sottolinea che lo stabilimento di imbottigliamento «*è sito in tutt'altra zona rispetto a quella in cui ricadono le aree gravate da tutela assoluta*» e queste «*ospitano i soli pozzi di emungimento a cui portano le condutture, e non impianti tecnologici*»; ed inoltre che le norme di legge, ed in particolare l'art. 23 della citata l. reg. 22 dicembre 2008, n. 22, e amministrative regolatrici della concessione mineraria escludono l'edificabilità delle aree da essa interessate. Sotto il descritto profilo emergerebbe pertanto in modo evidente l'errore da cui sarebbe inficiato il provvedimento regionale impugnato, che ha considerato i pozzi di emungimento delle acque «*strettamente connessi e necessari per l'attività produttiva di imbottigliamento*», ed assimilato le zone di tutela assoluta alle aree a destinazione produttiva, urbanisticamente tipizzate come D1, quando invece tra le due vi sarebbero differenze di tipo sostanziale, posto che nelle zone di tutela assoluta l'unica attività edificatoria assentibile è strettamente connessa alla tutela e allo sfruttamento del bacino imbrifero.

3. Con il terzo motivo d'appello viene riproposta la censura di sviamento di potere da cui sarebbe affetto il provvedimento impugnato, il quale lungi dal perseguire il legittimo scopo di indennizzare la Comunità agraria "Appennino gualdese" per la compressione degli usi civici che lo sfruttamento della concessione mineraria «*sembrerebbe avere uno scopo "afflittivo", quasi teso a "punire" Rocchetta per la sua colpa di essere titolare*» dell'affidamento in questione.

4. Le censure così sintetizzate sono infondate.

5. Quelle di ordine sostanziale vanno respinte innanzitutto in base al rilievo che dalla sentenza del Tribunale amministrativo regionale per l'Umbria con sentenza del 12 gennaio 2018, n. 49, non derivava un vincolo di carattere negativo per la Regione Umbria, nel senso cioè che ad essa fosse impedito di quantificare nella misura contestata l'indennità di compressione degli usi civici nell'area soggetta a tutela assoluta. Come risulta dai passaggi motivazionali sopra richiamati, la statuizione di annullamento si fonda infatti sull'assenza di motivazione da cui era affetta l'originaria delibera regionale che aveva equiparato le aree in questione a quelle edificabili, a fronte dell'assenza di edificabilità derivante dalla disciplina di piano regolatore generale. Nel riesercitarsi sull'affare, l'amministrazione regionale ha quindi espresso ragioni puntuali a base del medesimo risultato, incentrate del collegamento funzionale delle opere di captazione delle acque con il vicino stabilimento industriale di imbottigliamento e della normativa tecnica attuativa di piano regolatore generale, il quale non prevede limiti di edificabilità per la realizzazione delle attrezzature tecnologiche



necessarie per la captazione delle acque.

6. Il fondamento della stima di valore ora richiamato è espresso nel seguente passaggio motivazionale del provvedimento impugnato: «*le aree di “tutela assoluta” (sono) parte integrante dello stabilimento di imbottigliamento della Rocchetta spa situato in zona classificata D1 dallo strumento urbanistico comunale*». In fatto esso non è contestato, mentre come in precedenza esposto a fondamento della presente impugnazione si adducono in contrario ragioni non in grado di infirmarne la legittimità, incentrate sulla diversa destinazione urbanistica delle aree di tutela assoluta rispetto a quella in cui è situato lo stabilimento produttivo e sulla loro diversa utilizzabilità a scopi edificatori. Sennonché le deduzioni della società ricorrente non considerano nella sua essenza l'operazione di stima fatta con la determinazione regionale impugnata in questo giudizio, incentrata come più volte precisato sull'incontrovertibile relazione funzionale tra gli impianti di captazione delle acque e lo stabilimento produttivo in cui queste sono imbottigliate.

7. A questo specifico riguardo, come evidenziato dalla sentenza di primo grado, la nuova delibera regionale ha posto in rilievo che nelle aree di tutela assoluta non sono previsti «*limiti di edificabilità per la realizzazione delle opere relative agli stessi impianti tecnologici, ferma restando l'acquisizione delle autorizzazioni paesaggistico-ambientale*». La disciplina di piano regolatore generale avvalorava dunque la stretta relazione funzionale che sul piano economico avvince le opere di emungimento delle acque con quelle in cui le stesse sono lavorate per essere destinate alla vendita, e che dunque ai fini della compressione dei diritti di uso civico fonda in modo legittimo una determinazione di valore incentrata sull'assimilazione delle aree di tutela assoluta a quelle a destinazione produttiva in base allo strumento urbanistico comunale. Al medesimo riguardo, la sentenza oggetto del presente appello ha quindi rilevato che in base alla citata legge regionale umbra regolatrice della coltivazione e dell'utilizzo delle acque minerali naturali, 22 dicembre 2008, n. 22, gli impianti di captazione sono assoggettati al regime concessorio quali opere pertinenziali (art. 15, comma 1). Il dato - anch'esso non contestato - fornisce dunque ulteriore conferma della ragionevolezza della stima di valore censurata in questo giudizio e basata sul riconoscimento alle aree di tutela assoluta comprese nella concessione di un valore che ne presuppone lo sfruttamento a scopi produttivi.

8. Sulla base delle considerazioni finora svolte deve pertanto escludersi che la delibera adottata in esecuzione del giudicato abbia riprodotto i vizi di legittimità accertati in quella sede, o abbia inteso eluderne le ricadute sul rapporto tra la società ricorrente e l'amministrazione regionale. Del pari non emergono profili di contrasto con la normativa in materia di determinazione dell'indennità di compressione per gli usi civici, posto che il valore del terreno su cui essi gravano risulta determinato sulla base di elementi obiettivi, come imposto dal precedente annullamento in sede giurisdizionale, e sulla base di un ragionamento complessivo non inficiato da errori o incongruità. Tanto meno sono in conclusione ravvisabili sintomi di sviamento di potere.

9. Dal rigetto delle censure di ordine sostanziale deriva l'inidoneità dell'omessa comunicazione di avvio del procedimento in seguito al giudicato di annullamento ad invalidare la determinazione conclusiva, di cui è stata dimostrata l'assenza di alternative quanto al suo contenuto, ai sensi dell'art. 21-*octies*, comma 2, secondo periodo, della legge 7 agosto 1990, n. 241.

10. L'appello deve pertanto essere respinto, per cui va confermata la sentenza di primo grado. Per le caratteristiche con cui si è snodata la vicenda controversa e la natura delle questioni controverse le spese di causa possono nondimeno essere compensate.

*(Omissis)*

